

道路構造令における行政裁量に関する研究：公共 事業裁判の研究

著者	田畑 琢己
出版者	法政大学大学院
雑誌名	大学院紀要 = Bulletin of graduate studies
巻	68
ページ	35-40
発行年	2012-03
URL	http://hdl.handle.net/10114/7082

道路構造令における行政裁量に関する研究 — 公共事業裁判の研究 —

法政大学 大学院紀要 第68号抜刷
2012年3月

田 畑 琢 己

道路構造令における行政裁量に関する研究 —公共事業裁判の研究—

政治学研究科 政治学専攻

博士後期課程修了 田 畑 琢 己

一 はじめに

道路を建設するにあたり、道路の幅員ならびにその構成、平面的ならびに縦断的線形、安全な見通し距離のあることなどを具体的に検討し、地形および交通の条件に適合した道路の幾何学的諸元を決めることを道路の幾何学的設計という。我が国の道路の幾何学的設計は、道路構造令に従って行っている*¹。すなわち、道路の構造は、道路法第29条において、「当該道路の存する地域の地形、地質、気象その他の状況及び当該道路の交通状況を考慮し、通常の衝撃に対して安全なものであるとともに、安全かつ円滑な交通を確保することができるものでなければならない。」との一般原則が示されている。これに対応して同法第30条第1項及び第2項において、道路の構造の技術的基準を政令で定めることとされており、道路構造令は、これらを根拠とする政令として、道路の幅員、線形、構造物等について、道路を新設又は改築する際の一般的技術的基準として定められたものである*²。

道路構造令における行政裁量について、裁判所は、構造令の範囲内で、最小限保持すべき構造の基準を満たした上で、地域の実情等に応じた道路構造を定めることは、道路管理者の裁量に委ねられるものであって、ただ道路管理者がその裁量を著しく逸脱し、又は、濫用をした場合には違法となる（静岡地判平 15.11.27）*³という考え方を示している。

明治憲法下の行政法学説は、その要件および内容につき法令が一義的に定める羁束行為と、法令が行政庁の判断に委ねる部分を認める裁量行為とにまず二分した上で、後者をさらに法規裁量（羁束裁量）行為と自由裁量（便宜裁量）行為に区分して*⁴論じられてきた。

現在では、裁量をめぐる問題の中心は、裁量を認めるべきか、これを否定するすべきかという二者択一的な峻別論から、個々の行政処分において、裁判所が裁量審査をするにあたりどの程度踏み込むべきかという密度審査の問題へと移行している*⁵。

ここでまず考察が必要と思われるのが、判断過程の合理性・適切性に着目した審査手法を導入して行政裁量に係る審査密度を高めた裁判例として広く知られる東京高判昭和48年7月13日行裁例集24巻6・7号533頁（日光太郎杉判決）の位置付けである*⁶。同判決の判断過程統制手法は、要件裁量に係る審査密度を「大きく向上させる」統制手法として評価される一方、要件認定に係る考慮要素につき「相対的重要度」や「重み付け」の設定操作をした上で、それらの考慮のされ方に踏み込むかたちで意思形成過程の合理性審査がなされるという特色を有しているため、裁判官による「価値判断」の介在や、実際には「実体的判断代置方式」であるとの批判的な指摘がなされている*⁷。

このような批判があるにも関わらず、日光太郎杉判決は、爾後の裁判例に大きな影響を与えている*⁸。そこで、判断代置的審査には至らないが、最小限審査を上回る「中程度の審査」の仕方*⁹から、本論文では、道路事業が争われた取消訴訟の中で、道路構造令における行政裁量について裁判所の考え方が示された3事例を検討した。

まず、裁判例1（三井寺バイパス事業認定等取消請求事件）と裁判例2（東北自動車道事業認定・土地収用裁決等取消請求事件）は、代替案との比較検討の中で道路構造令の適用が争われた。次に、裁判例3（都市計画道路区域内建築不許可処分取消請求事件）は、人口予測に基づいた交通量予測による道路構造令の適用、同

令の要件、同令の適用手順を定めた通達の性格が争われた。

後述するように、行政裁量が問題となるのは行政行為の「要件」及び「効果」のほかに、「手続」ないし「過程」に分けられる*10。この中で、裁判例1と2は、曲線半径の決定という効果が争われたが、裁量権の濫用を認めなかった。一方、裁判例3は、道路構造令の要件に定められていない「並木」と、道路構造令の適用のための手続を定めた通達に違反していることの2点について、裁量権の逸脱を認めなかった。

裁判例を考察した結果、効果に対しては、司法審査が及びにくいとしても、要件に対しては、裁判所の判断が優先されなければならないし、判断の手続・過程については、裁判所の審査の対象となる場面があり得ることが広く認められるようになっている*11ことを考慮するべきである。

二 道路構造令が争点となった裁判例

1 三井寺バイパス事業認定等取消請求事件（大津地判昭 58.11.28）

(1) 事案の概要

本件は、建設大臣が土地収用法に基づき天台寺門宗の総本山である園城寺（三井寺）の寺域の一部に属する土地を国道バイパスの一部に供給することを内容とする事業認定をしたことから、同寺が右事業認定には土地収用法20条3号及び4号に違背する違法があるなどと主張して、その取消を求めた事案である*12。

(2) 裁判所の判断（15条）

- ①裁判所がこれを判断するにあたっては、A、B各ルートを排して本件ルートが採用されるに至った判断過程およびそこで考慮された判断資料、判断要素に社会通念上著しく妥当を欠く点があるか否かを検討して行う*13。
- ②Aルートは、トンネル延長が本件ルートより500m長くなり、トンネル内には曲線半径700mのカーブが入るため、本件ルートより危険性が高い*14。
- ③Bルートは、トンネル延長が本件ルート300m長くなり、トンネル内に曲線半径500mのカーブが入ることは本件ルートと同じであるが、それがS字型に入ってきて、同時にそこに縦断曲線（22条）の頂点が入ってくるため、視距が短くなって非常に見通しが悪く本件ルートより危険性が高い*15。

(3) 分析

道路トンネル技術基準は、「トンネルの平面線形は、原則として、直線あるいは大半径の曲線を用いるものとする*16。」と定めている。この点、本件ルートのトンネル内の曲線半径は500mであり、Aルートの曲線半径700mよりも急カーブであることと、道路トンネル技術基準には、トンネルの延長についての記載がないことを併せて考えれば、「本件ルートより危険性が高い」という判示は問題がある。

2 東北自動車道事業認定・土地収用裁決等取消請求事件（秋田地判平 8.8.9）

(1) 事案の概要

本件は、東北縦断自動車道遠野秋田線の高速道路建設事業計画が土地収用法20条3号、4号の要件を充足し、建設大臣の事業認定の判断にあたり、代替案を検討しなかったこと及び環境影響評価をしなかったことに、裁量権の逸脱、濫用はなかったとされた事案である*17。

(2) 裁判所の判断（15条）

- ①事業認定の違法性を争う裁判において、事業計画の合理性判断の一資料として、想定し得る他のルートとの比較検討を行うことができる*18。
- ②本件ルートは、最小平面曲線半径が1,300mであるのに対し、想定ルートでは、同数値が1,000mと、曲線がややきつくなる。100km/hの場合の最小曲線半径の一般値が700mであるから、想定ルートの最小平面曲線半径でも、100km/hに対応できるといえるが、高速道路という道路の性質からは、できるだけ直線に近い線形をとるのが通行車両の安全の見地から望ましい*19。

(3) 分析

道路構造令15条は、「100km/hに対応する曲線半径を460m以上」と定めている。確かに、道路の線形は直線に近い方が望ましいといえるが、少し線形を変えれば原告の土地を回避できることと、曲線半径1,000mで

も道路構造令が定める 460m の 2 倍以上であることを併せて考えれば、原告にとって不利な判決であった。

3 都市計画道路区域内建築不許可処分取消請求事件（静岡地判平 15.11.27、東京高判平 17.10.20、最（3 小）判平 20.3.11）

(1) 事案の概要

建設大臣は、昭和 32 年 3 月 30 日、伊東市東松原町から伊東市広野 2 丁目まで、延長 1,320m、幅員 11m の伊東国際観光温泉文化都市建設計画道路 2・3・2 号伊東大仁線（以下「伊東大仁線」という。）を定める旨の都市計画を決定した（以下「原計画決定」という。）。被控訴人（被告）は、平成 9 年 3 月 25 日、都市計画法（平成 10 年法律第 79 号による改正前のもの）21 条 1 項に基づき、原計画決定について、伊東大仁線のうち伊東市東松原町から約 180m 区間（本件変更区間）につき幅員を 17m に拡幅するという内容に変更する旨の都市計画変更決定（以下「本件変更決定」という。）をした。控訴人らは 2 つのグループに分かれるが、それぞれの許可の申請に係る各建築物は、いずれもその全部又は一部が本件変更決定による都市計画施設の区域内に建築が予定されている。本件は、都市計画法 53 条 1 項に基づき、それぞれ建築の許可を申請した控訴人（原告）らが、被控訴人から、同法 54 条の許可基準に合致していないとして、これを不許可とする決定を受けたため、その取消を求めた事案である *20。なお、道路構造令に関する判示は静岡地判平 15.11.27 のみであったため、同裁判例の検討を行う。

(2) 裁判所の判断

①構造令の範囲内で、最小限保持すべき構造の基準を満たした上で、地域の実情等に応じた道路構造を定めることは、道路管理者の裁量に委ねられるものであって、ただ道路管理者がその裁量を著しく逸脱し、又は、濫用をした場合には違法となる *21。

(2-1) 11 条の 3、4

①構造令 11 条の 3 は、第 4 種第 1 級（平成 13 年に改正され第 4 種第 2 級が追加された）の道路には、植樹帯を設けるものとし、その他の道路には、必要に応じ、植樹帯を設けるものとして規定しているから、第 4 種第 2 級の道路に該当する本件変更区間には、植樹帯を設けることは必要でない *22。

②並木も樹林帯とは目的・幅員等が異なるものの、類似した機能を持つと認められる。そこで、伊東大仁線に並木を設けることは、交通の安全性、快適性を高めることにつながるといえるので、本件変更決定が「安全、快適な歩道空間を確保する」ことを変更理由としたことには合理性が認められる *23。

(2-2) 27 条 3 項、解説と運用

①原告らは、構造令 27 条 3 項が、市街地にある道路の周辺には既に建造物があるなど用地の取得が困難なことが多いことに配慮して、付加車線を設けるために必要に応じて幅員を縮小できるようにしており、屈折車線等を設ける場合には、当該部分の車線の幅員は、（中略）第 4 種第 2 級又は第 3 級の道路にあっては 2.75m まで縮小できると定めていることを指摘する *24。

②解説と運用 324 頁では、既設道路において種々の制約によって右折車線として幅員を確保できない場合であっても、右折車線の分離は、交差点における交通処理に重要な役割を果たすので、右折車線相当の幅員として 1.5m を確保できる場合には、直進車線との境界標示を施さずに単に 1.5m 以上のふくらみをもたせるとよいとする例も紹介されている *25。

③構造令 27 条 3 項や上記解説と運用の方針を採用して幅員を縮小するか否かは、行政庁の裁量に委ねられているというべきであり、幅員を縮小した場合には、交差点付近において設計速度を下げる必要が生じたりすることなどを考慮すると、これらを採用しなかったことが不合理な判断であるということとはできない *26。

(2-3) 道路の標準幅員に関する基準（案）

①構造令の諸規定のみでは、幅員等が多種多様になるきらいがあったため、道路の管理の合理化、良好な都市景観の確保の観点から道路幅員の標準化を図るために、道路の機能に応じた標準的な幅員等を示すものとして「道路の標準幅員に関する基準（案）について」が作成されており、可能な限りこれに基づき計画するように指導がなされている。他方で、基準（案）は、地域、地形の状況、その他特別な理由により、やむを得ない場合には、基準案によらないことができるとただし書きに、その解説の別添では、都市計画決定済みの

道路について、要旨、次のとおりの検討をするとの運用を紹介している。すなわち、「(1) 既決定の道路がこの基準（案）による標準幅員以下の場合には、標準幅員まで拡幅することを検討するが、その場合拡幅が困難であり、かつこの基準（案）による幅員と同等の機能を果たし得ると認められる幅員（以下「縮小幅員」という。）以上であれば対応しているものとみなし、既決定の幅員のままで施行する。(2) 既決定の道路が縮小幅員未満であれば対応がないものとみなし、少なくとも縮小幅員まで拡幅して施行する。(3) 前記(2)の場合において拡幅して施行することが困難なときには、その路線における計画交通量を軽減する等、機能を変更することが可能であるか否かを検討し、変更が可能である場合には横断面構成を改める等の措置を講ずるものとし、変更が不可能な場合にはやむを得ないものとして既計画通りで施行する。」というものである。原告らは、この別添の手順を踏まえていないと主張する。しかし、基準（案）は通達であるから、行政庁が基準（案）の解説の別添に紹介された方法に違反したからといって、直ちに裁判上の違法の問題が生ずることはないし、また、この方法に違反したからといって、その行政庁の判断が直ちに裁量権の逸脱であるということになるものではない^{*27}。

(3) 分析

(3-1) 11 条の 3、4

第 4 種第 2 級の道路に該当する本件変更区間には、植樹帯を設けることは必要でない（判示①）にも関わらず、判示②で道路構造令に定められていない「並木」の幅員を 1.5m を認めたことは、道路構造令に違反している。

(3-2) 27 条 3 項、解説と運用

「幅員を縮小した場合には、交差点付近において設計速度を下げる必要が生じたりする（判示③）」について、市街地を通過する 2 車線道路の制限速度は、通常、第 4 種第 2 級の上限值である 60km/h となっていない。このため、交差点付近において設計速度を下げて影響は少ないと考えられる。

(3-3) 道路の標準幅員に関する基準（案）

「道路の標準幅員に関する基準（案）について」は、道路構造令の内容を具体的に示しており、その意味では道路構造令と一体の通達である。したがって、この通達の手順を踏まえないことは、道路構造令にも違反している。

三 裁判の評価

裁判所の道路構造令等に対する考え方は、次のとおりである。まず、裁判例 1 は、本件ルートが採用されるに至った判断過程およびそこで考慮された判断資料、判断要素に社会通念上著しく妥当を欠く点があるか否かを検討して行うというものであった。次に、裁判例 3 は、構造令の範囲内で、最小限保持すべき構造の基準を満たした上で、地域の実情等に応じた道路構造を定めることは、道路管理者の裁量に委ねられるものであって、ただ道路管理者がその裁量を著しく逸脱し、又は、濫用をした場合には違法となるというものであった。

この裁判例 1 と 3 は、道路構造令の要件と適用に司法審査が及び得るという考え方を示している。なお、両裁判例は、以下に述べるように合理的な理由がないにも関わらず、裁量権の濫用はないという考え方を示している。

一方、裁判例 2 は、事業計画の合理性判断の一資料として、想定し得る他のルートとの比較検討を行うことができるというに止まった。

行政裁量の余地が問題となるのは、行政行為の「要件」及び「効果」の 2 点に加えて、行政行為が行われる「手続」及び「過程」についての裁量そしてコントロールという問題があり得る。まず、処分を行うための要件が充足されているか否か、という問題（要件）についての判断は、精確に見れば、少なくとも、①一定の事実そのものが存在するか否か（事実の存否）、②処分のための要件を定めている法律の規定は、どのような意味を有するか（法律の解釈）、③当該の事実は、この法律が定めている事実にあたるか（事実の法律への当てはめ）、といった判断を含む。また、処分がどのようにして行われるか（判断の手続・過程）のコントロールということは、④如何なる手続を（手続の内容）、⑤踏んだか踏まなかったか（手続の実行の有無）、という事

項についてのコントロール（手続のコントロール）、更にまた、行政庁が処分を行うに際し、⑥如何なる事項を（考慮事項の内容）、⑦考慮したかしなかったか（考慮の有無）、という点についてのコントロール（判断過程のコントロール）を含む。最後に、処分を行うかどうかについての判断（効果）には、⑧いかなる処分を（処分の内容）、⑨いつ（処分の時機）、⑩行うか行わないか（行為の実行の有無）、等についての判断が含まれる^{*28}。

このような①から⑩の基準を裁判例に当てはめると、次のようになる。

まず、裁判例1については、⑧に該当するが、本件ルート（曲線半径：500m）がAルート（曲線半径700m）よりも安全であるとしたことは、判断の適切を欠いているように思う。

次に、裁判例2についても、⑧に該当するが、道路構造令が定める曲線半径460mを超えれば、数値の選択は行政裁量ということになるのだろうか。

そして、裁判例3について、まず、道路構造令に定められていない「並木」の幅員1.5mを認めたことは、②に該当し、同令に違反して違法であると考え。次に、市街地の中では、通常、2車線道路の制限速度が小さいことを考えれば、交差点付近で設計速度を低くしても影響が少ないと思われる。これも②に該当し、原告が主張する27条3項と解説と運用を適用した幅員の縮小は、合理的であると考え。最後に、「道路の標準幅員に関する基準（案）について」は、道路構造令の内容を具体的に示しており、その意味では道路構造令と一体の通達であるという立場からは、④、⑤に該当し、この通達の手順を踏まえないことは、同令にも違反し違法であると考え。

この説と同じ立場の裁判例は、圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平16.4.22）が、「道路構造令の解説と運用」について、道路管理者の裁量の範囲を考慮するに当たっては、参考とされるべきである^{*29}という判示と、永源寺第2ダム事件（大阪高判平17.12.8）は、通達とその解説部分である設計基準^{*30}について、①解説部分も通達と実質的に一体となる^{*31}、②土地改良事業の手続がこれに従って統一的行われることにより、その後にはされる本件決定等の処分の適正が保障される^{*32}という判示の2例がある。

上記の①から⑩の基準は、2の事項の判断については、当然裁判所の判断が優先しなければならない。また、④から⑦については、かつては明文の規定が無き限り、専ら行政庁の裁量に委ねられるものと考えられていたところ、裁判例を通じ、裁判所の審査の対象となる場面があり得ることが広く認められるようになった。⑧から⑩については、なお、行政庁の政策的判断が大きくものをいう場面が多い^{*33}。

裁判所が効果（事例1と2では⑧）への審査を及ぼすのが難しいとしても、要件（事例3では②）と判断の手続・過程（事例3では④、⑤）への審査は充分に行うべきである。

四 おわりに

これまで、判断代替的審査には至らないが、最小限審査を上回る「中程度の審査」の仕方により裁判例を検討してきた。

確かに、こうした積極主義は行政裁量を空洞化させないかと、疑問が呈されることがある^{*34}。そして、平成18年に最高裁は、行政の判断過程を謙抑的に審査する方法^{*35}として、「裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な要素の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となる^{*36}」と判示した。

しかし、公共事業が争われた裁判では、日光太郎杉判決（東京高判昭48.7.13）の統制方法を援用して行政決定の違法性を認めた^{*37}小田急線連続立体交差事業認可処分取消請求事件（東京地判平13.10.3）、圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平16.4.22）などの新しい事例がある。更に、同判決は比較考量の対象となる諸要素・諸価値を抽出し、それらの要素・価値についてどれだけの重みで考慮すべきか・すべきでないかという判断の適否に着目した司法審査^{*38}を行っている。この点、輦の浦埋立免許差止請

求事件（広島地判平 21.10.1）が、「本件埋立免許が「国土利用上適正且合理的」であるか否かを判断するに当たっては、本件埋立及びこれに伴う架橋を含む本件事業の必要性及び公共性の高さを比較衡量の上、瀬戸内海の良好な景観をできるだけ保全するという瀬戸内法の趣旨を踏まえつつ、合理的に判断すべきであり、その判断が不合理であるといえる場合には、本件埋立免許をすることは、裁量権を逸脱した違法な行為に当たる *39。」と判示したのは、日光太郎杉判決に近い視角であると思われる。

したがって、道路構造令の行政裁量の司法審査においても、判断代置的審査には至らないが、最小限審査を上回る「中程度の審査」の仕方により、主に要件と判断の手続・過程の審査を実施し、公正を疑われないようなやり方で実施されたかどうかを中心に審査をすすめるべきである *40 と考える。 以上

-
- *1 植下協他『改訂新版 道路工学』朝倉書店 2001, p.63
 - *2 柔軟性のある道路構造令のあり方検討委員会『道路構造令の運用実態と改善策の方向性』2010, p.6（国土交通省道路局 HP）
 - *3 『判例自治』272 号 2006, p.105
 - *4 櫻井敬子他『行政法 第 3 版』弘文堂 2011, p.111
 - *5 櫻井敬子他『行政法 第 3 版』弘文堂 2011, p.113
 - *6 橋本博之『行政裁判と仕組み解釈』弘文堂 2009, p.150
 - *7 橋本博之『行政裁判と仕組み解釈』弘文堂 2009, pp.150-151
 - *8 橋本博之『行政裁判と仕組み解釈』弘文堂 2009, p.151
 - *9 橋本博之『行政裁判と仕組み解釈』弘文堂 2009, p.153
 - *10 藤田宙靖『第 4 版改訂版 行政法 I（総論）改訂版』青林書房 2009, p.113
 - *11 藤田宙靖『第 4 版改訂版 行政法 I（総論）改訂版』青林書房 2009, pp.113-114
 - *12 『判例時報』1119 号 1984, p.50
 - *13 『判例時報』1119 号 1984, p.66
 - *14 『判例時報』1119 号 1984, p.67
 - *15 『判例時報』1119 号 1984, p.67
 - *16 道路技術研究会『第七次改訂 道路技術基準通達集』ぎょうせい 2002, p.668
 - *17 『判例自治』164 号 1997, p.76
 - *18 『判例自治』164 号 1997, p.82
 - *19 『判例自治』164 号 1997, p.83
 - *20 『判例時報』1914 号 2006, p.43
 - *21 『判例自治』272 号 2006, p.105
 - *22 『判例自治』272 号 2006, p.105
 - *23 『判例自治』272 号 2006, p.105
 - *24 『判例自治』272 号 2006, pp.104-105
 - *25 『判例自治』272 号 2006, p.105
 - *26 『判例自治』272 号 2006, p.105
 - *27 『判例自治』272 号 2006, pp.105-106
 - *28 藤田宙靖『第 4 版改訂版 行政法 I（総論）改訂版』青林書房 2009, pp.113-114
 - *29 『圏央道あきる野 IC 事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平 16.4.22）判決文』2004, p.94
 - *30 D1-Law/ID28131608 p.16（D1-Law のみ掲載）
 - *31 D1-Law/ID28131608 p.22（D1-Law のみ掲載）
 - *32 D1-Law/ID28131608 p.22（D1-Law のみ掲載）
 - *33 藤田宙靖『第 4 版改訂版 行政法 I（総論）改訂版』青林書房 2009, p.114
 - *34 山本隆司「日本における裁量論の変容」『判例時報』1933 号 2006, p.15
 - *35 山本隆司「日本における裁量論の変容」『判例時報』1933 号 2006, p.16
 - *36 『判例時報』1936 号 2006, p.66
 - *37 山本隆司「日本における裁量論の変容」『判例時報』1933 号 2006, p.15
 - *38 橋本博之『行政裁判と仕組み解釈』弘文堂 2009, p.150
 - *39 『竊の浦埋立免許差止請求事件（広島地判平 21.10.1）判決文』2009, p.153
 - *40 原田尚彦「裁判と政策問題・科学問題」『講座 民事訴訟 1 民事紛争と訴訟 初版』弘文堂 1984, p.188